



University of Groningen

Bouwstenen voor de Noord-Nederlandse arbeidsmarkt

Edzes, Arend

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Edzes, A. (2016). Bouwstenen voor de Noord-Nederlandse arbeidsmarkt: Startnotitie. Rijksuniversiteit Groningen. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Startnotitie voor de SER Noord-Nederland. Maart 2016

Bouwstenen voor de Noord-Nederlandse arbeidsmarkt

Dr. A.J.E. Edzes¹

Inleiding

De groeicijfers van de Noordelijke economie blijven over 2014 iets achter bij het landelijk gemiddelde van 1,6%. Groningen presteert met 1,7% iets boven het gemiddelde, Friesland en Drenthe met respectievelijk 0,3 en 0,8% onder het gemiddelde.² Vanuit een meerjarig perspectief worden de sociaaleconomische verschillen tussen de Nederlandse provincies kleiner en behoren deze onderlinge verschillen zelfs tot de laagste van Europa.³ Daar staat tegenover dat de verschillen binnen provincies groter worden en de lokale verschillen in economisch potentieel en verdienvermogen aan de ene kant en werkloosheid en inactiviteit aan de andere kant, fors kunnen oplopen.

Noord-Nederland telt over 2014 een potentiële beroepsbevolking van 1,3 mln. personen. Hiervan behoren 881 duizend tot de beroepsbevolking, de rest - ongeveer 407 duizend personen - zitten op school, studeren, zijn niet actief naar werk of zijn daarvoor ongeschikt. Van de totale beroepsbevolking werken in Noord-Nederland ongeveer 811 duizend personen, 70 duizend personen hebben geen betaald werk, maar zijn daarvoor wel geschikt en actief naar op zoek.⁴ Kijken we alleen naar het gebruik van sociale zekerheidsregelingen als WWB, WAO/WIA, WAJONG en WSW dan telt Noord-Nederland in 2013 ongeveer 144 duizend deelnemers.

In de meest recente onderwijs-arbeidsmarktprognose 2016-2020 van het ROA wordt landelijk uitgegaan van een geringe jaarlijkse uitbreidingsvraag van 0,8% en een aanzienlijke vervangingsvraag (als gevolg van o.m. pensionering) van 2,9%.⁵ In de meest recente Noord-Nederlandse arbeidsmarktprognose 2014-2020 wordt de huidige arbeidsmarkt nog steeds gekarakteriseerd als zeer ruim.⁶ Hoewel ook Noord-Nederland profiteert van een langzame economische opleving en de werkgelegenheidsgroei gestaag op gang komt, profiteren werkloos werkzoekenden nog nauwelijks.

De vraag is wat tegen deze achtergrond de middellange termijn agenda (2016-2024) op het terrein van onderwijs-arbeidsmarkt in Noord-Nederland zou moeten zijn.

Investeren versus compenseren

Onderwijs-arbeidsmarktbeleid kent van oudsher twee perspectieven: het investerings-perspectief en het schadelast perspectief. Beide perspectieven zijn zichtbaar in de Noordelijke economische en sociale agenda's.

¹ Deze startnotitie is een ingekorte, geactualiseerde en op het Noorden toegespitste weergave van het essay 'Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt' dat in 2015 in het kader van het Platform-31traject Kennis voor Krachtige Steden is geschreven door Arjen Edzes (RUG), Ruud Doornbos (Platform31) & Jouke van Dijk (RUG).

² CBS (2015). *De regionale economie 2014*. Den Haag.

³ OECD (2014). *Territorial Review of The Netherlands*. Paris: OECD.

⁴ CBS Statline, geraadpleegd op 20 januari 2016

⁵ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2015). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020*. Maastricht: ROA.

⁶ Gardeniers, J. et al. (2015). *Ontwikkelingen en prognoses op de Noordelijke Arbeidsmarkt 2014-2020*. Maastricht: E'til. Zie ook: UWV (2015). *Regio in beeld Groningen/Friesland/Drenthe*. Amsterdam.



Het **investeringsperspectief** richt zich op de investeringen in de economie en bedrijvigheid om zodoende het groei- en **verdienvermogen** te vergroten, en daarmee de werkgelegenheid te bevorderen. Noord-Nederland heeft hier via de Noordelijke Innovatieagenda 2014-2020 een routekaart neergelegd om Noord-Nederland te ontwikkelen tot, en te profileren als een veerkrachtige regio die bekend staat om de vernieuwende manier waarop maatschappelijk en economisch voordeel kan worden behaald uit innovatie op het gebied van gezond leven en duurzame productie in een aantrekkelijke omgeving.⁷ Ook de SER Noord-Nederland heeft via een Actieagenda voor groei in Noord-Nederland bijgedragen aan deze routekaart voor groei van de economie en werkgelegenheid.⁸

In het vocabulaire van het investeringsperspectief worden **kansrijke hoog opgeleiden** als motor gezien voor kennis en innovatie en de dynamiek op de woningmarkt, die zorg dragen voor koopkracht en allerlei spill-overs die de stedelijke economie ten goede komen.⁹ Regio's beconcurreren elkaar (inter-)nationaal om de werving van deze kennismigranten en high potentials in een geglobaliseerde arbeidsmarkt.¹⁰ Het investeringsperspectief uit zich ook in de investeringen in de Noordelijke economische speerpunten, topsectoren en **clusters** (Energie, Watertechnologie, Healthy Ageing, Agrifood/Biobased Economy, HTSM/ Big Data), in cross-overs, van scienceparks, incubators tot aan Regions of Smart Factories, geregisseerd door economic boards en netwerken van grote bedrijven. Dit investeringsperspectief spreekt niet van werkloosheidsbeleid, maar van een Human Capital agenda. Het is de productiviteitszijde van de arbeidsmarkt, die vooral de 'kansen en mogelijkheden' benadrukt, hoewel ook hoog opgeleiden het in de huidige schaarste aan banen niet makkelijk hebben en vaak gedwongen zijn banen te accepteren onder hun niveau. Toch is het dit investerings- en kennisperspectief dat aan de basis ligt van economische- en werkgelegenheidsgroei voor Noord-Nederland de komende jaren.¹¹

In de macro-economische verkenning Noord-Nederland wordt gesteld dat 26% van de Noord-Nederlandse werkgelegenheid geconcentreerd is de Nationale topsectoren. Dat is vergelijkbaar met het nationale gemiddelde. Vooral de Agro & Food en Life Science scoren qua aandelen bovengemiddeld.¹² In de Beleidsverkenning ter versterking van het Ruimtelijk Economische Vestigingsklimaat wordt dit bevestigd en geconcludeerd dat Noord Nederland enkele goed ingebedde en verspreid in de regio gelegen clusters van topsectoren heeft met kans op doorgroei: Agri&Food, Life Sciences & Health, ICT en Energie.¹³ De vertaalslag van dit investeringsperspectief voor de arbeidsmarkt krijgt vorm via het concept weerbaarheid of **veerkracht**: het vermogen van individuen, werkgevers, industrieën en regio's om zich aan te passen aan wisselende en schoksgewijze omstandigheden. Voor weerbaarheid en aanpassingsvermogen zijn de beschikbare handelingsstrategieën van groot belang. Eenvoudig gezegd: hoe meer handelingsmogelijkheden, hoe beter de weerbaarheid. Voor regio's geldt bijvoorbeeld dat **economische diversificatie** de mogelijkheid om te reageren op economische tegenwind vergroot. Niet teveel, want dat verkleint de efficiency van schaal- en innovatievoordelen die gepaard gaan met specialisatie. Gerelateerde variëteit dus.¹⁴ Een hoofdkenmerk van deze gerelateerde variëteit is de gezamenlijke (regionale)

⁷ SNN (2015). *De Noordelijke Innovatieagenda 2014-2020*. Groningen.

⁸ SER Noord-Nederland (2015). *Actieagenda voor groei in Noord-Nederland*. Groningen.

⁹ Edzes, A.J.E., M. Hamersma, L. Broersma en J. van Dijk (2012). *De economische stijging van laag opgeleiden*. Den Haag: NICIS Institute

¹⁰ Venhorst, V.A., S.J. Koster en J. van Dijk (2013). *Geslaagd in de stad*. Den Haag: Platform31.

¹¹ OECD (2014). *Territorial review Netherlands*. Paris: OECD.

¹² Doets, B. & J.D. Gardenier (2014). *Macro-Economische Verkenning Noord-Nederland*. Groningen: E&E advies/CAB Groningen.

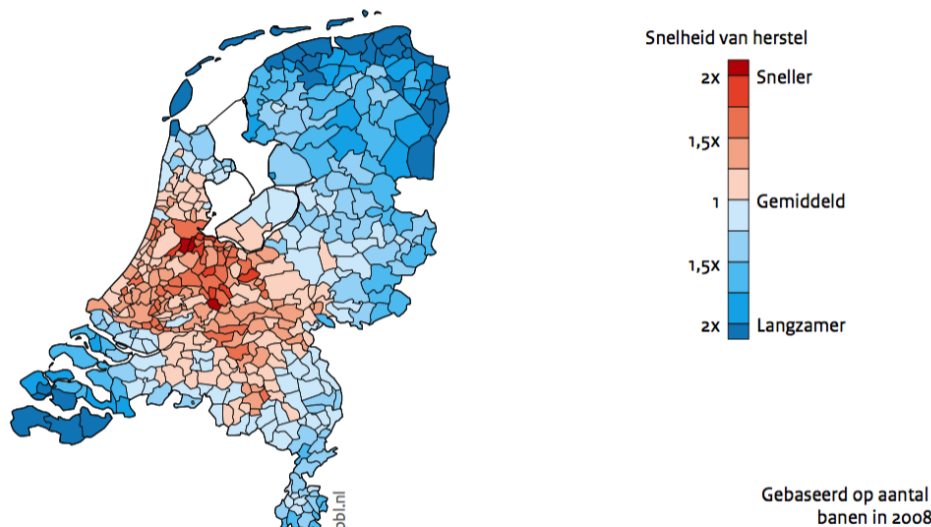
¹³ Ministerie van I&M (2015). *Beleidsverkenning ter versterking van het ruimtelijk economisch vestigingsklimaat Regio Noord-Nederland*. Den Haag.

¹⁴ Er is ondertussen veel onderzoeksliteratuur met toepassingen voor Nederlandse regio's ten aanzien van de gerelateerdheid van industrieën in regio's, de potenties voor innovatie en economische groei, de weerbaarheid tegen

kennisbasis, het DNA en de belangrijkste grondstof van de regio.¹⁵ Dat bevordert kruisbestuiving van vaardigheden, kennis, ideeën en activiteiten, leidend tot innovatie. De EU vertaalt deze notie in een opgave voor regio's om slim te specialiseren in activiteiten die passen bij de regio en de mensen die er wonen en werken.¹⁶

Puur bekeken vanuit de arbeidsmarkt is de veerkracht van de Noordelijk economie minder dan gemiddeld in Nederland. Dat heeft voor een deel te maken met specialisatie in bepaalde regio's (bijvoorbeeld een grote overheidssector in de regio Groningen. Ook zijn er weinig banen beschikbaar in sectoren die zijn gerelateerd aan de bestaande specialisaties.¹⁷

Figuur 1: De veerkracht van regionale arbeidsmarkten bij een economische schok, alle sectoren. Bron: Weterings et al., 2014.



Bron: CBS SSB, 2012; Significance, 2009; LISA, 2012; bewerking PBL

De slotsom is dat mensen, geconfronteerd met werkloosheid, minder snel een baan vinden in het Noorden dan in het Westen.

En daarmee komen we bij het tweede perspectief, nl. **het schadelast- en compensatieperspectief**: van **werklozen en arbeidsbeperkten** die moeilijk aan het werk komen omdat er in hun nabije omgeving geen werk te vinden is dat past bij hun kwaliteiten of omdat eenvoudige arbeid simpelweg te duur is geworden voor de productiviteit die zij kunnen leveren. Of die uit de markt worden gedrukt door hoger geschoolden.¹⁸ Het gaat hier vooral om lager opgeleiden, soms arbeidsmigrant, soms arbeidsgehandicapt, soms op leeftijd, die de **werkloze onderkant van de arbeidsmarkt** bevolken dan wel behoren tot de outsiders. Niet de kansen worden benadrukt, maar de armoede, zorg en schadelast die compensatie via sociale zekerheidswetgeving met zich mee brengt. Het is de groep waarvoor gemeenten sinds 2004 met de invoering van de Wet Werk en Bijstand financieel verantwoordelijk zijn geworden en waarvan de doelgroep vanaf 2015 met de invoering van de Participatiewet is verruimd met arbeidsgehandicapten met een beperkte productiviteit.

economische schokken en de verbanden met de skills van de beroepsbevolking. Voor een overzicht zie: Weterings, A. et al. (2013). *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten*, Den Haag: PBL.

¹⁵ Oort, F. van, A. Weterings, L. Nedelkoska en F. Nefke (2015). *Ruimte geven aan economische vernieuwing:*

arbeidsmobiliteit en skill-gerelateerdheid in Nederlandse regio's. Utrecht: Universiteit van Utrecht.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_en.pdf

¹⁷ Zie voor een uitgebreide analyse: Oort, F. van. (2015) *ibid*.

¹⁸ UWV (2014b). *Vacature in Nederland 2013: de vacaturemarkt en personeelswerving in beeld*. Amsterdam.



Het vocabulaire van het schadelast- en compensatieperspectief verschilt fundamenteel van het investeringsperspectief. Een van de redenen waarom EZ- en SZW ambtenaren en bestuurders moeilijk met elkaar in gesprek komen. Het schadelast- en compensatieperspectief spreekt onder meer over re-integratie, werkpleinen en werkgeversbenaderingen en arbeidsmarktregio's, quotaregelingen en baanafspraken. In het Sociaal Akkoord dat het kabinet met sociale partners in april 2013 heeft afgesloten is afgesproken dat werkgevers en overheid 125.000 banen creëren voor de doelgroep aan de onderkant van de arbeidsmarkt.¹⁹ Het daarvoor gecreëerde doelgroepenregister bevat anno 2016 in Noord-Nederland ruim 45 duizend personen. Ultimo 2014 hebben 5.442 een baan, een stijging van 669 personen ten opzichte van de stand ultimo 2012.²⁰

Het is duidelijk dat Noordelijke actoren (gemeenten, provincies, sociale partners, onderwijsorganisaties) ingeklemd zitten tussen urgente, korte-termijn beleidsopgaven met grote financiële risico's rond de uitvoering van de Participatiewet en lange-termijn vooruitzichten en beleidsstrategieën rond de stedelijke en regionale economie. Strikt genomen hangt het af met welke afdeling wordt gesproken (economie, sociale zaken of onderwijs) of het korte- of lange-termijn vraagstuk voorrang heeft. Gezien het beslag dat de budgetten voor participatie, economie en onderwijs op de gemeentebegroting leggen, is het begrijpelijk dat het korte-termijn vraagstuk voorrang heeft. Maar voor structurele oplossingen zal verder moeten worden gekeken dan vandaag de dag. Inspelen op de regionale arbeidsmarkt vergt dat effectieve verbindingen worden gelegd tussen de sociale, de economische en de onderwijsagenda met een bovenlokale aanpak. De cruciale vraag daarbij is hoe we ervoor kunnen zorgen dat de komende jaren meer mensen naar hun vermogen kunnen meedoen op de arbeidsmarkt en zich daar duurzaam kunnen handhaven.

Focus

Laten we vaststellen dat de economische recessie een urgente werkloosheids crisis heeft veroorzaakt, maar tegelijkertijd het zicht wegneemt op de onderliggende permanente veranderingen op de regionale arbeidsmarkt.²¹ Daar waar de recessie zorgt voor conjuncturele werkloosheid, hebben permanente en meer structurele veranderingen invloed op de arbeidsparticipatie en de scholingsbehoefte op de langere termijn. Deze meer structurele veranderingen worden gevoed door fundamentele veranderingen in onze maatschappij. De reacties van regio's op deze ontwikkelingen zal het verdienvermogen en de werkgelegenheidsontwikkeling bepalen.²²

A. Een eerste vaststelling is dat **demografische transities** voor vergrijzing, ontgroening en krimp van de beroepsbevolking zorg dragen. De impact is lastig te voorspellen, maar het is onvermijdelijk dat we **meer moeten gaan produceren met minder mensen**. Dit is in feite de lange termijn overweging om de arbeidsparticipatie te verhogen en het maximale te halen uit de beschikbare beroepsbevolking.

B. Een tweede vaststelling is dat de **globalisering** voor een toenemende **internationale verwevenheid van economieën** zorgdraagt: landen, regio's, steden en bedrijven worden door de gefragmenteerde wijze van productie meer onderling afhankelijk en kwetsbaar voor invloeden van buitenaf.²³ Het economische toneel waarop regio's zich bewegen is internationaal. Verplaatsingen

¹⁹ Zie voor een omschrijving van doelgroepen: <http://www.uvw.nl/werkgevers/werknemer-met-uitkering/wet-banenafpraak/detail/doelgroepregister>. Geraadpleegd op 4 maart 2016.

²⁰ UWV (2016). *Regionale trendrapportage banenafpraak: tussenmeting voortgang banenafpraak*. Amsterdam.

²¹ Bergem W. van den, H. Erke, M. de Graaf-Zijl en E. van Loon (2014). *The Dutch labour market during the Great Recession*. Den Haag: CPB.

²² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *De lerende economie*. Den Haag: WRR.

²³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). Op cit.

of sluitingen van bedrijven zijn in toenemende mate het resultaat van beslissingen in buitenlandse hoofdkantoren (Aldel in Delfzijl, Philip Morris in Bergen op Zoom). De vraag hoe regio's zich tegen schoksgewijze economische veranderingen moeten wapenen leidt tot de noodzaak om te investeren in weerbaarheid, wendbaarheid, adaptief en lerend vermogen enz. Globalisering leidt ook tot economische integratie, migratie, klimaatveranderingen en inkomensongelijkheid.²⁴ Vooral de opvang van vluchtelingen en een succesvolle integratie in de samenleving en arbeidsmarkt, zal ook in Noord-Nederland veel vragen van overheden.

C. Een derde vaststelling is **de ontwikkeling van ICT en robotisering** die dwingen om te (blijven) innoveren en maximaal te profiteren van de aanwezige (kennis)infrastructuur, specialisaties in sectoren en aanwezige netwerken van bedrijven in regio's. Slim specialiseren wordt dat ook wel genoemd. Het is het leidmotief van de Noordelijke Innovatieagenda.

Voor de (regionale) arbeidsmarkt betekenen deze vaststellingen het volgende:

1. **Aanpassingsprocessen in de economie gaan sneller**, wat noodzaakt tot flexibilisering van arbeidsrelaties en meer dynamiek op de arbeidsmarkt. Het aantal tijdelijke arbeidscontracten en zelfstandigen neemt al jaren toe en baangaranties voor het leven bestaan niet meer. De arbeidsmarkt is steeds meer een **transitionele arbeidsmarkt** waarin verandering en beweging gedurende de loopbaan aan belang toenemen in plaats van de eenmalige overstap van werkloosheid naar werk, zoals in het huidige re-integratiebeleid gebruikelijk is.²⁵
2. **De banen- en beroepenstructuur verandert**. Als gevolg van ICT-ontwikkelingen en robotisering verdwijnen MBO 2 en 3 banen (polarisatie) en ontstaat aan de aanbodzijde verdringing op de arbeidsmarkt.²⁶ Van den Berge et al. (2015) constateren dat 'tussen 1999 en 2014 het aandeel van technische en agrarische beroepen in de werkgelegenheid in Nederland is afgenomen, terwijl het aandeel van beroepen in zorg en welzijn is toegenomen. Binnen de technische beroepen is de werkgelegenheid van bijvoorbeeld lassers, metaalbewerkers en meubelmakers afgenomen. Van andere technische beroepen, zoals software- ontwikkelaars, is het werkgelegenheidsaandeel juist toegenomen. Er is ook een geringe daling zichtbaar in bedrijfseconomische en administratieve beroepen, maar binnen deze beroepsklasse is sprake van veel dynamiek. Zo blijkt de werkgelegenheid van accountants en financieel specialisten juist te zijn gestegen, terwijl die van boekhouders en secretaresses is gedaald. Over alle beroepsklassen tezamen bezien is de werkgelegenheid in Nederland verschoven van technisch en administratief werk naar dienstverlenend werk'.

Op basis van Brits onderzoek heeft Deloitte (2014) een inschatting gemaakt van het type beroepen dat gevoelig is voor automatisering.²⁷ Op MBO en lagere onderwijsniveaus is de werkgelegenheidsimpact vooral groot bij beroepsgroepen als boekhoudkundig en administratief medewerkers, bouwarbeiders (vooral bij montagemedewerkers), bestuurders van voertuigen en verzorging. Ook voor HBO en WO-opgeleiden gelden risico's in beroepsgroepen als bedrijfsbeheer en administratie, vakspecialisten techniek (laboranten, opzichters, procesoperators), vakspecialisten in de zorg (laboranten). Dit betreffen voorbeelden. De consequenties voor de Noordelijke banen- en beroepenstructuur zijn tot op heden nog niet in beeld gebracht.

²⁴ OECD (2016) Trends Shaping Education 2016. Paris: OECD.

²⁵ Edzes, A.J.E. et al. (2015). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Den Haag: P31; Chkalova, K. Et al. (2015). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: De focus op flexibilisering*. Den Haag: CBS/TNO.

²⁶ Deloitte (2014). *De Impact van automatisering op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Amsterdam.

²⁷ Van den Berge, W. & B. Ter Weel (2015). *Baanpolarisatie in Nederland*. Den Haag: CPB.

Een belangrijke kanttekening is dat zeker nieuwe banen op zullen komen, maar dat het ongewis is welke dat precies zijn. Sowieso is de toekomstige invloed van ICT en robotisering in hoge mate ongewis waarbij verschillende toekomstbeelden, positief en negatief, doem en euforie, met elkaar wedijveren.²⁸

3. **Continue leren is van belang.** Wat evident is, is dat de benodigde kennis en vaardigheden in rap tempo verouderen. Deze snelle en continue verandering van benodigde vaardigheden (skills) noodzaakt tot een leven lang leren maar ook tot een noodzaak voor andersoortige, de zogenaamde 21st century skills.²⁹ Van den Berge et al. (2015) concluderen dat de impact die technologische verandering heeft op de arbeidsmarkt van werknemers vraagt dat zij zich aanpassen aan de veranderende eisen en vraag. Daarvoor zijn naar hun oordeel nieuwe instrumenten nodig om dat te faciliteren, waaronder opleidingsvouchers, belastingvoordelen en mobiliteitsbevordering.³⁰

Niet alleen continue leren is van belang, ook het karakter van het (voorbereidend) beroepsonderwijs staat ter discussie. Als tegenwicht tegen de teruglopende aantallen leerlingen die met beroepsvorming te maken krijgen wordt bijvoorbeeld gepleit voor herwaardering van **vakmanschap** in het opleidingsprofiel.³¹ We zien dit terug in de opkomst van nieuwe onderwijsconcepten in bijvoorbeeld Vakcolleges. Deze Vakcolleges bieden regionaal de mogelijkheid om specifiek in te zetten op de voor de Noordelijke arbeidsmarkt belangrijke beroepen.

4. Voor gemeenten is het belangrijkste wellicht nog wel dat **de economische geografie verandert** als gevolg van het economische belang van de stad voor de regio, de verandering van woon-werk relaties als gevolg van ICT, ruimtelijke uitsortering als gevolg van de trek naar de stad en demografische transitie die zich binnen de regio voltrekken.³² Veel van deze processen voltrekken zich grotendeels buiten de invloedssfeer van individuele gemeenten, hoewel men wel met de consequenties wordt geconfronteerd. Dat regionale en lokale verschillen in werkloosheid en inactiviteit ontstaan en bestaan is aan het einde van de rit een gevolg van verschillen in regionaal verdienvermogen, gebrekkige mobiliteit van mensen, van inefficiënte uitvoering en padafhankelijke praktijken uit het verleden.

De regio weer centraal

Het blijkt in de praktijk lastig de korte en lange termijn opgaven in de praktijk met elkaar te verbinden. De Inspectie voor Werk en Inkomen (2013: 11) constateert dat er 'weinig samenhangend

²⁸ Kool, L. & R. van Elst (2015). Kansen en bedreigingen: negen perspectieven op werken in de robotsamenleving. In: Went, R., M. Kremer & A. Knottnerus red. (2015). *De Robot de baas: de toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*. Den Haag: WRR.

²⁹ Onderwijsraad (2014). *Een eigentijds curriculum*. Den Haag. Vgl. Berge, W. Van den, R. Daas, A.B. Dijkstra, T. Ooms & B. ter Weel (2014). *Investeren in skills en competenties: Een voorstudie voor programmering van onderzoek en beleid*. Den Haag: CPB.

³⁰ Van den Berge, W. en B. ter Weel (2015). De impact van technologische verandering op de Nederlandse arbeidsmarkt, 1999-2014. In: Went, R., M. Kremer & A. Knottnerus red. (2015). Op. cit.

³¹ Onderwijsraad (2015). *Herkenbaar VMBO met sterk vakmanschap*. Den Haag.

³² Raspe, O. (2014). *Trends in de regionale economie: Input voor de VNG-commissie stedelijk perspectief*. Den Haag: PBL; M. (2013). *Keys to the City: How economics, institutions, social interactions and politics affect regional development*. Princeton: Princeton University Press; Morretti, E. (2012). *The new geography of jobs*. Boston/New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company; Weel, B. ter, A. van der Horst and G. Gelauff (2010). *The Netherlands of 2040*. The Hague: CPB.

wordt gewerkt' en 'in twintig jaar maar beperkte vooruitgang is geboekt in het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid'. De OECD (2014) is wat scherper in haar diagnose.³³ Zij constateert een ongebalanceerde administratieve structuur in Nederland, met veel autonomie bij gemeenten en weinig bij provincies, en wees op de afwezigheid van een effectief regionaal beleid dat rekening houdt met de rol van de stad, het stimuleren van interne (intraregionale) mobiliteit, het stroomlijnen van bestuurlijke structuren en de complementariteiten tussen stedelijke en plattelandsgebieden.

De belangrijkste belemmeringen zijn te verdelen in een aantal thema's.³⁴

- Er **ontbreken verbindingen** tussen het versterken en het herstellen van verstoringen op de arbeidsmarkt. Vooral de samenhang tussen sociale zaken, economie en onderwijs ontbreekt, wat onder meer wordt veroorzaakt door gescheiden aansturing van departementen en verantwoordelijkheidsverdelingen over verschillende bestuurslagen (gemeenten: Participatiewet, sociale zaken en zorg; provincies: economie; ROC's: onderwijs). Nu veranderen we weinig aan deze institutionele omgeving, maar op zijn minst zouden we de regionale beleidsruimte maximaal kunnen oprekken.
- De regionale structuur waarbinnen de samenwerking op de arbeidsmarkt tot stand moet worden gebracht komt **niet verder dan het overlegkarakter** onder meer vanwege een **tekort aan beslissingsbevoegdheden en budget**. De financieringssystematiek van de WWB bevordert daarbij lokale beleidsvrijheid, maar belemmert daardoor regionale samenwerking doordat beleidsautonomie niet wordt afgestaan. Ook is de regionale vrijheid in het beroepsonderwijs niet groot, hoewel deze wel toeneemt.
- De **verschillen in belangen en rol** tussen de keten van Werk & Inkomen enerzijds en de marktpartijen (werkgevers en onderwijsinstellingen) anderzijds voorkomt een goede aansluiting tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Werkgevers willen snel en geschikt personeel, gemeenten bieden daarentegen minder redzamen aan. Gemeenten hebben wel zicht op hun cliënten maar nauwelijks in hun functie-kwalificaties. Daarbij zijn ze vooral gericht op duurzame uitstroom.³⁵ De financieringssystematiek bij onderwijsinstellingen, vooral in het beroepsonderwijs, is nog te veel aanbod – en te weinig vraaggericht. De O&O-fondsen blijven sectoraal georiënteerd en kennen nauwelijks een regionale inkleuring.

De slotsom is dat binnen regio's geen synergie plaatsvindt in de belangrijkste arbeidsmarkt overstijgende agenda's van economie, onderwijs en sociale zaken en dat de belangrijkste oorzaak is gelegen in verschillen in doelstellingen, in (financiële) belangen en tekortschietende bestuurlijke regie. Centrumgemeenten kunnen hier een belangrijke rol vervullen, mits belang en beleid hand in hand gaan en gericht zijn op effectieve verbindingen tussen de verschillende beleidsdomeinen.

Regionale bouwstenen: Inclusiviteit, weerbaarheid en institutionele hervorming

Op welke wijze kan binnen regio's synergie in beleidsthema's plaatsvinden op zo'n manier dat de korte- en lange termijn elkaar versterken in plaats van tegenwerken en het verdienvermogen van de regio als geheel wordt versterkt in het licht van de hiervoor geschetste fundamentele veranderingen in de economische geografie. Een mogelijkheid is de regionale arbeidsmarktagenda in drie thema's opsplitsen: inclusiviteit, weerbaarheid en institutionele hervorming, en voor ieder van de thema's korte en lange termijn opgaven identificeren.

³³ OECD (2014). *Territorial review Netherlands*. Paris: OECD.

³⁴ Inspectie voor Werk en Inkomen (2013). *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*. Den Haag.

³⁵ CAB Groningen (2016). *Naar een plaatsbepaling van het Gronings arbeidspotentieel*. Groningen

Onder inclusiviteit verstaan we de opgave om outsiders (werklozen, inactieven) op de arbeidsmarkt te kunnen laten participeren op de arbeidsmarkt. Voor de korte termijn gaat het om het huidige re-integratiebeleid, matchingsprocessen op de arbeidsmarkt, voorkomen voortijdig schooluitval enz. Het verhogen van de kwaliteit en effectiviteit van deze maatregelen moet bovenaan staan. Daarbij moeten we ons realiseren dat effecten van maatregelen zich wel eens op langere termijn kunnen voordoen dan gedacht en gewenst wat ook pleit voor een langere tijdshorizon bij de inzet van maatregelen.³⁶

Onder weerbaarheid verstaan we het vermogen van individuen, werkgevers, industrieën en regio's om zich aan te passen aan wisselende en schoksgewijze omstandigheden. Voor weerbaarheid en aanpassingsvermogen zijn de beschikbare handelingsstrategieën van groot belang. Eenvoudig gezegd: hoe meer handelingsmogelijkheden, hoe beter de weerbaarheid. Bij weerbaarheid past een scholingsagenda, maar ook het bevorderen en faciliteren van arbeidsmobiliteit. Onder transitioneel beleid verstaan we beleid dat is gericht op mogelijk maken van overgangen: van werk naar werk, van werkloos naar werk, van werk naar scholing enz. Een voorbeeld is het soepeler maken van de mogelijkheid om in- en uit de bijstand te stromen wanneer men tijdelijk werk heeft, en waarbij na baanverlies men niet eerst weer een wachttijd van een maand moet doorlopen alvorens een uitkering te krijgen. Dat bevordert de flexibiliteit niet en voorkomt dat mensen bereid zijn om risico's te nemen. Een ander voorbeeld zijn branche- of sectorgeoriënteerde arbeidspools voor bundeling van taken en banen bij meerdere werkgevers.

Voor de institutionele hervorming geldt dat het wegnemen van de vrijblijvendheid uit de regionale samenwerking en het maken van bindende, gebiedsoverstijgende afspraken een kernopdracht moet zijn. Regionale CAO's kunnen daarbij als denkkader fungeren. Een ander voorbeeld is regionale fondsvorming voor gemeenschappelijke beleidsopgaven en gebiedsoverstijgende investeringen. Alleen langs deze weg kunnen zinvolle verbindingen worden gemaakt tussen arbeidsmarktbeleid en regionale investeringsagenda's in de economie waaronder de RIS3-agenda's, de agenda's gericht op krimpregio's, regionale investeringsfondsen in het MBO en stedelijke innovatieprogramma's

Bouwstenen regionaal arbeidsmarktbeleid

	Inclusiviteit	Weerbaarheid	Hervorming
Korte tijdshorizon (< twee jaar)	<ul style="list-style-type: none">• Matching en arbeidsbemiddeling• Re-integratiebeleid• Stages• Handhaving• Loonsubsidies• Baangaranties• Voorkomen VSV• Regionaal gesubsidieerde arbeid	<ul style="list-style-type: none">• Sectoraal en ruimtelijk mobiliteitsbeleid• (Om)scholingsbeleid	<ul style="list-style-type: none">• Informatie en onderzoek• Herziening uitvoeringsstructuur W&I, WSW en dagbesteding
Lange tijdshorizon (> twee jaar)	<ul style="list-style-type: none">• Quotumregeling• Job carving• Cultuurverandering Arbeidsorganisaties	<ul style="list-style-type: none">• Leven lang leren• Transitiebeleid	<ul style="list-style-type: none">• Functionele regio's• Regionale fondsvorming• Regionale cao-vorming• Verantwoordelijkheidsverdeling beroepsonderwijs

³⁶ Lammers, M., L. Kok en C. Wunsch (2013). *Langetermijneffecten van re-integratie*. Amsterdam: SEO.



Ter afronding

In deze startnotitie is een breed perspectief geschetst op de regionale arbeidsmarkt. Dat is doelbewust gedaan, want zowel het investeringsperspectief als het schadelast- en compensatieperspectief sturen Noordelijke beleidsagenda's en de inzet van middelen. Het leggen van een verbinding tussen deze perspectieven is één van de belangrijkste handelingsroutes voor de realisatie van een veerkrachtige arbeidsmarkt. Meer dan ooit is het aan de regio om hier vorm en inhoud aan te geven.